



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 422 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Полша за 2014 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Полша за 2014 г.**

{SWD(2014) 422 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Полша за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Полша за 2013 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Полша за периода 2012—2016 г.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁴, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁵, в който не беше посочено, че Полша е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 24 април 2014 г. Полша представи своята национална програма за реформи за 2014 г., а на 30 април 2014 г. — своята програма за конвергенция за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Целта на бюджетната стратегия, очертана в програмата за конвергенция за 2014 г., е до 2015 г. дефицитът да се намали под предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП и до 2018 г. да се постигне средносрочната цел. Средносрочната цел (-1 % от БВП в структурно изражение) е по-строга, отколкото се изисква от Пакта за стабилност и растеж. Целите за номиналния дефицит, представени в програмата за конвергенция за 2014 г., отговарят на своевременна корекция на прекомерния дефицит. Освен това, въпреки че (преизчислената) структурна корекция през 2014 г. е в съответствие с препоръката на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит, тя е под изискваното подобрение през 2015 г. През годините след планираната корекция на прекомерния дефицит планираният (преизчислен) годишен напредък към постигането на средносрочната цел е по-нисък от изискваното съгласно Пакта за стабилност и растеж. С оглед на това целите на програмата отчасти са в съответствие с изискванията от Пакта за стабилност и растеж. Прогнозира се,

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

че през обхванатия от програмата период консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ ще остане под 60 % от БВП. Полските органи предвиждат той да спадне рязко от 57,1 % от БВП през 2013 г. до 49,5 % през 2014 г., главно вследствие на голямото еднократно прехвърляне на активи на пенсионни фондове, и да остане на това равнище през 2015 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават бюджетните прогнози в програмата, е реалистичен за 2014 г. и оптимистичен за 2015 г. с растеж на реалния БВП от 3,8 %, който е по-висок от посоченото в прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. равнище от 3,4 %. Въз основа на своята оценка на програмата и на прогнозата на Комисията, съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че макар и да се очаква Полша да остане в рамките на тавана на номиналния дефицит, препоръчан от Съвета за 2014 г., съществуват рискове за постигането на устойчива корекция на прекомерния дефицит през 2015 г., а след това и за подходящия план за корекции за постигането на средносрочната цел.

- (9) За да се осигури успехът на стратегията за фискална консолидация, е важно тази консолидация да бъде подкрепена от всеобхватни структурни реформи. Ниският дял на способстващи за растежа разходи (образование, научни изследвания и иновации) влошава изгледите за растеж в дългосрочен план. Разходите за здравеопазване се очаква да нараснат значително в средносрочен до дългосрочен план поради застаряването на обществото. Тежестта върху публичните финанси може да се намали, а достъпът до здравни грижи — да се подобри, като се подсилят системата на първичните здравни грижи и системата на направления и като се използва потенциалът за увеличаване на ефективността на разходите при болничните грижи. Ниската степен на спазване на данъчното законодателство продължава да бъде проблем, по-специално по отношение на ефикасността на данъчната администрация и равнището на административната тежест за данъкоплатците. Полша има обширна система от намалени ставки на ДДС, която допринася за най-големите в ЕС загуби на потенциални приходи от ДДС вследствие на намаления и на освобождавания. Тя води до загуба на приходи и до по-големи разходи за спазване на данъчното законодателство. Нивото на енергийното данъчно облагане е относително ниско. През последните години бяха предприети стъпки за подобряване на фискалната рамка на Полша. При все това за рамката ще бъде от полза, ако се въведе напълно независим фискален съвет, който да отговаря за извършването на предварителни проверки на спазването на фискалните правила, на оценка на макроикономическите и бюджетните прогнози и на анализ на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, както и на последваща оценка на спазването на фискалните правила.
- (10) Младежката безработица постепенно се увеличи през миналата година, което отчасти се дължи на продължаващото несъответствие между резултатите от образованието и нуждите на пазара на труда, както и на нарастващия дял на младите хора, които не учат, не работят и не се обучават. Въпреки продължаващите усилия за реформа на системата на професионално образование и обучение е необходимо да се улесни още повече достъпът до качествено чиракуване и учене в процеса на работа, да се засили сътрудничеството между училищата и работодателите и мерките да обхванат нерегистрираните в публичните служби по заетостта младежи, в съответствие с целите на схемата „Гаранция за младежта“. Адаптирането на уменията към потребностите на пазара на труда също е особено важно в контекста на ученето

през целия живот, в който процес участието продължава да е много ниско, особено на по-възрастните работници, чиито компетенции често са остарели. Пазарът на труда продължава да е сегментиран с широко използване на срочни трудови договори, включително на граждански договори. Случаите на назначаване на срочни трудови договори са особено чести сред младите хора. Въпреки че често се твърди, че срочните договори са инструмент, който позволява на безработните да навлязат на пазара на труда с перспективата по-късно да преминат към постоянен договор, това изглежда не е така за повечето работници в Полша, като се има предвид, че процентът на преминаване от срочна към постоянна заетост е нисък, което оказва отрицателно въздействие върху производителността и върху качеството на човешкия капитал.

- (11) Участието на жените в пазара на труда продължава да е слабо. Полша предприе няколко мерки за подобряване на заетостта сред жените, сред които по-голямо наличие на услуги за грижи за малките деца (детски ясли) и увеличаване на публичното финансиране за детските градини с цел да се насърчат родителите да запишат децата си в системата на предучилищното образование. Въпреки това наличието на услуги за грижи за малките деца все още е слабо, особено в селските райони, и продължават да съществуват различия в достъпа до предучилищно образование. Участието на по-възрастните работници в пазара на труда в Полша продължава да бъде слабо. Възможностите за ранно пенсиониране бяха значително намалени, но са необходими допълнителни усилия за увеличаване на пригодността за заетост на по-възрастните работници и на действителната продължителност на трудовия живот. Реформирането на специалните пенсионни схеми за миньорите и земеделските производители продължава да бъде предизвикателство. Схемата за земеделските производители (KRUS) създава стимули за дребните земеделски производители да останат в сектора на селското стопанство, което води до скрита безработица в селските райони и стимулира неформалната икономика. Миньорите продължат да се ползват от привилегии по отношение на пенсионните права и на изисквания минимален трудов стаж. И двете пенсионни схеми възпрепятстват секторната и териториалната мобилност на работната сила.
- (12) Полша е сред държавите от ЕС с най-ниско ниво на разходите за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и отчита едни от най-лошите резултати при по-широките показатели за иновации. Разходите за НИРД в частния сектор са особено ниски. Ниските разходи за НИРД са съчетани със слаба научноизследователска и иновационна дейност на предприятията и с недостатъчно благоприятна за иновациите бизнес среда. Системата за подпомагане на иновациите в Полша се характеризира с избягване на рисковете и се основава предимно на безвъзмездни помощи, като подпомага усвояването и трансфера на технологии, без да оказва голямо влияние върху действителните иновации. Съществуващите данъчни стимули за НИРД са неефективни за насърчаване на вътрешната НИРД в частния сектор и се използват само от големите предприятия. Полските предприятия разчитат до голяма степен на усвояването на технологии. Макар това да бе успешна практика за осигуряване на ръст на производителността и на икономически растеж, сега Полша трябва да премине към модел, основаващ се в по-голяма степен на местните иновации. Повишаването на капацитета за иновации на полските предприятия, подобряването на връзките между науката и

индустрията и разработването на целеви инструменти, адаптирани към целия иновационен цикъл, продължават да са предизвикателство.

- (13) Все още има потенциал за постигане на много големи ползи от подобрения на енергийната ефективност във всички сектори на полската икономика и тези ползи могат да подкрепят растежа, да подобрят конкурентоспособността и да допринесат за намаляване на енергийната зависимост на страната. Вътрешните мощности за производство на енергия остаряват и електропреносната мрежа все още е претоварена, но се реализира напредък по проекти за създаване на по-голям капацитет за междусистемни връзки със съседните държави членки. Основният проблем на пазара на природен газ продължава да е липсата на диверсификация и на конкурентоспособност.
- (14) Недостатъчното развитие на транспортната и ширококоловата инфраструктура на Полша продължава да е голяма пречка пред растежа. По-специално, необходими са значителни инвестиции във влошената железопътна мрежа, за да се повиши конкурентоспособността на железопътния сектор и за да се постигне по-добър баланс между автомобилния и железопътния транспорт. Само около една трета от общо около 20 000 km експлоатирани железопътни линии са в добро техническо състояние. Продължават проблемите с навременното изпълнение на железопътни проекти. Ефективността на ресурсите може да бъде увеличена, като се подобри управлението на отпадъците.
- (15) Изпълнението на договорните задължения в Полша отнема прекалено много време, а процедурата за получаване на разрешение за строеж е дълга и тежка. Разходите за спазване на данъчното законодателство са високи, което е основен проблем за бизнеса. Полша е постигнала значителен напредък в изпълнението на амбициозна реформа, улесняваща достъпа до регулираните професии.
- (16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Полша. Тя извърши оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Полша, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Полша, като становището му⁶ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да укрепи бюджетната стратегия, така че да осигури коригирането на прекомерния дефицит по устойчив начин до 2015 г., като постигне структурната корекция, определена в препоръката на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит. След коригиране на прекомерния дефицит и докато не бъде постигната средносрочната цел, да се стреми към годишна структурна

⁶ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

корекция от 0,5 % от БВП като целеви показател. За трайното коригиране на фискалните дисбаланси е необходимо надеждно осъществяване на амбициозни структурни реформи, които да увеличат капацитета за адаптиране и да насърчат растежа и заетостта. В това отношение да сведе до минимум съкращенията на способстващите за растежа инвестиции, да подобри насочеността на социалните политики, както и ефективността на разходите и общата ефикасност в сектора на здравеопазването, да разшири данъчната основа, като предприеме мерки по отношение на обширната система от намалени ставки на ДДС, и да подобри спазването на данъчното законодателство, по-специално като увеличи ефикасността на данъчната администрация. Да създаде независим фискален съвет.

2. Да положи по-големи усилия за намаляване на младежката безработица, по-специално като подобри още повече съответствието между образованието и нуждите на пазара на труда, като увеличи наличните места за чиракуване и учене в процеса на работа, а също и като направи така, че мерките да обхванат повече нерегистрирани в публичните служби по заетостта младежи, и като засили сътрудничеството между училищата и работодателите, в съответствие с целите на схемата „Гаранция за младежта“. Да увеличи участието на възрастните в процеса на учене през целия живот, за да се адаптират предлаганите умения към търсенето. Да се бори със сегментацията на пазара на труда, като увеличи усилията за осигуряване на по-добро преминаване от срочна към постоянна заетост и като ограничи прекомерното използване на граждански договори.
3. Да продължи усилията за повишаване на участието на жените в пазара на труда, по-специално като предприеме по-нататъшни стъпки за увеличаване на предлагането на достъпни и качествени грижи за децата и предучилищно образование и като осигури стабилно финансиране. Да включи земеделските производители в общата пенсионна система, като се започне от ускоряването на създаването на система за оценка и регистриране на доходите на земеделските производители. Да премахне поетапно специалната пенсионна система за миньорите с цел интегрирането им в общата схема. Да подкрепи общата пенсионна реформа, като увеличи усилията за насърчаване на пригодността за заетост на по-възрастните работници с цел да се повиши възрастта на напускане на пазара на труда.
4. Да подобри ефективността на данъчните стимули в насърчаването на НИРД в частния сектор като част от усилията за укрепване на връзките между научните изследвания, иновациите и промишлената политика, както и да подобри насочеността на съществуващите инструменти на различните етапи от иновационния цикъл.
5. Да обнови и разшири мощностите за производство на енергия и да повиши ефективността по цялата енергийна верига. Да ускори и разшири развитието на електропреносната мрежа, включително на трансграничните междусистемни връзки със съседните държави членки, и да разработи междусистемната газопреносна връзка с Литва. Да осигури ефективното осъществяване на железопътните инвестиционни проекти без по-нататъшно забавяне и да подобри административния капацитет в този сектор. Да ускори усилията за увеличаване на широколентовото покритие. Да подобри управлението на отпадъците.

6. Да предприеме допълнителни стъпки за подобряване на бизнес средата, като опрости процедурите, свързани с изпълнението на договорните задължения, и изискванията за получаване на разрешение за строеж. Да увеличи усилията за намаляване на разходите и времето, отделяни от предприятията за спазване на данъчното законодателство. Да завърши текущата реформа, целяща да се улесни достъпът до регулираните професии.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*